

## 第7章 韓国の福祉パラダイム転換と高齢者生活保障 ナショナル・ミニマム構築と「民間参与」

著者	金 早雪
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	594
雑誌名	新興諸国における高齢者生活保障制度 批判的社会 老年学からの接近
ページ	233-268
発行年	2011
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011421">http://hdl.handle.net/2344/00011421</a>

## 第7章

# 韓国の福祉パラダイム転換と高齢者生活保障

——ナショナル・ミニマム構築と「民間参与」——

金 早 雪

### はじめに

現在、韓国の社会保障・福祉は、世界の福祉先進国の水準近くまで発展している。注目すべきことは、こうした発展の基礎が「民主化」<sup>(1)</sup>（「権威主義政治」の払拭）が進められた1990年代半ば以降の約15年間、具体的には32年ぶりの「文民政府」・金泳三政権（1993～98年）以降、とりわけ「国民の政府」・金大中政権（1998～2003年）から「参与政府」・盧武鉉政権（2003～07年）の約10年の短期間に集中して築かれたことである。とくに、高齢者<sup>(2)</sup>と障害者に対する経済面での保障政策と在宅・施設を通じた医療・福祉・社会生活などの支援サービス政策の充実は、ほとんどこの期間に行われた。

1990年代初めごろまでの韓国の社会保障・福祉は、飛躍的な経済成長によって経済水準が上昇したにもかかわらず、きわめて立ち遅れた状態にあった。生活保護は主食（現物）の配給を主体とし、保護施設（ほとんど民間）の運営経費も一部、民間に依存していた。改革はまず、社会保険の拡充などにより貧困予防網を強化するとともに、従来の生活保護制度を抜本的に改革して、ナショナル・ミニマム保障を実現することから始まった。1999年、金大中政権のもとで制定された国民基礎生活保障法によって、国民の権利（＝国家責任）として最低生活を保障する公的扶助制度が確立し、社会保障制度の基礎が据えられた。このナショナル・ミニマム保障の確立を踏まえて、というよ

り、ほとんどそれと並行するかたちで、続く盧武鉉政権が取り組んだのは、高齢者、障害者、児童、女性などを対象とする保健・福祉・医療サービス、社会参加、生きがいや余暇をめぐる社会生活支援などの、サービス系の政策の充実という課題であった。高齢者政策の面で見ると、こうしたサービス系施策の画期的な拡充は、年金と就労支援による経済的保障、健康な高齢者に対する社会生活サービスの充実と合わせて、高齢者の生活全域をカバーする公的保障・サービス政策の基礎が据えられたことを意味する。

本稿の課題は、こうした短期間に急速な発展を遂げた韓国の高齢者生活保障政策の形成過程とその要因について、政治・経済・社会的な背景のもとで考察することである。かつてウィレンスキーは、福祉の発展要因として、経済成長、高齢化、制度経過年数などを挙げた（ウィレンスキー [1984]）。しかし、韓国福祉政策の進展は、こうした要因を単線的に適用しても説明しきれない。めざましい経済成長と国家財政力の増大にもかかわらず、財政負担をとまなう福祉の拡充にはつながらなかった。他方で、1980年代の高齢化率はそれほど高くなかったにもかかわらず（1985年4.3%）、すでに高齢者問題は「社会問題化」し、政策的対応も始まっていた。制度経過年数についてみると、韓国では、1960年代初めに形成された生活政策の枠組みが1970年代を通じて固定的に維持され、1980年代に至っても、修正は経ながらも、その骨格を維持していた。したがって、長い制度経過年数という要因は変化を促す契機に転化しなかったのである。こうした新興国の高齢者問題・政策の特徴を捉えるために、社会的・政治的・経済といった広い文脈から実証的に接近する「批判的社会老年学」の視角と方法を手がかりとする。

本稿でとくに重視するのは、第1に、高齢化率の上昇に先立って、新興国特有の急速な経済成長がもたらした激しい社会的変動が「高齢者問題」の発現に大きな影響を与えている点である（社会保障審議委員会 [1979]）。経済＝社会構造（および政策構造）が一定の成熟段階に達し、高齢化問題も漸次的に進行してきた先進国の場合とは、様相を大きく異にしていると考えられる。第1節では、この点を中心に考察する。

第2に注目するのは、韓国に限らず、新興国の福祉政策・財政支出が、経済水準と財政力の上昇に比例して漸次的に拡大されるという展開ではなく、どこかの時点で政策パラダイムの大きな転換が行われ、そこから新たな次元での政策展開期に移行するという、非連続な転回点があるのではないかと考えられる点である（転換時点をめぐる田多・武川の論争は金成垣編〔2010〕参照）。近代的な社会保障システムの根底には、「健康で文化的な最低生活」（ナショナル・ミニマム）を国民の権利として国が保障する責務を負うという考え方と、それを裏づける制度（貧困予防システムと最終的なよりどころとしての公的扶助制度の設定）が共通して横たわっている。しかし経済水準が低く、社会全体に貧困が蔓延していて、財政規模も小さいという状況のもとでは、そうした考え方そのものが形成される与件が成立していない。したがって、新興国の高齢者の生活保障の発展過程において、権利としてのナショナル・ミニマム保障の考え方と制度が、経済と社会の発展途上の「どの時点で」「どのような契機を通じて」成立していくのが大きな問題になる。ここで提示しようとする仮説が他の新興国の場合に当てはまるかどうかは今後の課題として、少なくとも韓国の場合、福祉政策をめぐって決定的なパラダイムの転換が行われたことを検証し、そのような転換がどのような契機によって生じたのかを考えてみたい。

あらかじめ仮説的な考え方を示しておけば、権利としてのナショナル・ミニマム保障制度の確立にとって、経済的條件の成熟（とくに一定水準の財政力）は必要ではあるが、それだけでは十分ではなく、政治的な「民主化」と基本的な人権を尊重するような社会の形成が不可欠な条件となると考えられる。韓国の場合、近代的な公的扶助制度と高齢者の生活保障政策の形成は、軍事独裁的な「権威主義的政治体制」を打破し、議会という公開の舞台で政策が論議され、決定されていくような体制の構築を目指す「民主化」の過程と密接に関連しながら実現されてきた。この点を、第2節において、政策をめぐる言説の変化（福祉パラダイムの変化）と具体的な政策展開・変化という2つの側面から実証的に検証してみたい。

第3に注目するのは、2000年代に急速にかたちを整えた韓国の社会保障において、「公」と「私」の関係が改めて問い直されていることである。盧武鉉政権が打ち出した「参与福祉」構想は、国が一元的に管理する公的システムのみに依存せず、国民が単なるサービスの受け手にとどまらず、自らも豊かな福祉の実現に向けて積極的に参与するようなシステム（「新たな共同体」）づくりを呼びかけている（大統領諮問・政策企画委員会 [2006]）。実際、金大中時代から盧武鉉時代に構築されていく社会保障・福祉システムにおいて、第3節にみるように、民間の非営利活動の広範な参与がみられる。こうした動きは、高齢者生活保障の分野でも顕著であり、とくに当事者である高齢者自身が積極的に参与していることに注目しておかねばならない。韓国の社会保障・福祉はなおも形成途上にあるといえようが、そこにおける国と民間活動の協働の発展は、「韓国型福祉」の重要な特徴となっていくかもしれない。そこで第3節では、盧武鉉政権の「参与の福祉」構想における「公」と「私」の関係のあり方の提言の意味を検証するとともに、実際にどのようなかたちで、民間活動とくに当事者である高齢者の組織が高齢者福祉に参与しているのかを紹介しておきたい。

なお、韓国の急速な高齢化については経済学的視点からの総合的研究（小椋監修 [2009]）のほか、社会保障・福祉全般と高齢者政策をめぐる研究も、現実の政策の発展と連動しつつ深化している（株本 [2000]、鄭在哲 [2005]、박차삼ほか [2002] など）。近年の中心的関心は、国際的文脈のなかでどのような特徴をもつのか（「韓国型」とは何か）である（埋橋・木村・戸谷編 [2009]、金成垣 [2008]、金淵明編 [2005]、鄭武權編 [2009] など）。これまで「権威主義時代」のシステムから現在のシステムに至る展開の史的研究について未開拓の分野が多かったが、最近、第1次資料の再発掘など、深度を深めた資料に基づく実証的な研究が登場しはじめていることが注目される（양재진ほか [2008] など）。高齢者生活保障の分野についても、政策形成史および現状分析の両方で、実証的な研究が増えているが、部分的な領域を扱う研究が多く、それらの個別研究間の交流もまだ十分に行われていない。今後、所得保障と

就労支援にまたがる経済保障、施設と在宅の両方にまたがるケア・システム、社会生活支援などの全体をカバーする視点からの研究が成熟していく必要があるように思われる。

## 第1節 高齢者問題の「社会化」と高齢者政策の形成

### 1. 急速な経済成長と社会・生活環境の変貌

韓国の経済社会は、1970年代後半以降、わずか30年余りの間に、劇的な変貌をとげた。表1にみるように、1975年の1人当たりGNPは600ドルに満たず、貧困国の位置づけを受けていたが、2005年には約1万6000ドルとなり、その経済水準は先進国グループに肉薄するまでに急上昇した。産業構造は1970年代前半ごろまでは農業を中心としていたが、1970年代、80年代の急速な工業化の時期を経て、1990年代以降、サービス経済化・ハイテク化・情報革命の進展とともに、先進国型に転換してきている。就業＝雇用構造も変化し、伝統的に大きな比重を占めていた自営業、小零細企業分野が縮小するとともに、中・大規模企業の雇用者が増大した。この間、一貫して都市化が進行し、1960年代半ばには、人口の3分の1にすぎなかった都市人口は、2000年代には約9割を占めるまでに増加している。こうした変化に沿って、生活水準は大幅に上昇するとともに、消費と生活のスタイルも大きく変貌した。

韓国社会の高齢化は、このような経済社会の激しい変貌と重なり合いながら進行してきた。1970年代には人口の3%台にすぎなかった65歳以上人口の割合は、2000年には7%台に達し、2005年には9.1%と急上昇しつつあり、その高齢化の進行速度は、史上最速とさえいわれている（序章表1 [p.6] 参照）。その背景には、いうまでもなく平均寿命の延長と生活スタイルの変化にともなう少子化傾向がある。平均寿命は1980年代半ば以降、10歳近く延びたし、少子化傾向は1990年代半ば以降にいっそう加速され、2005年の合計特

表1 韓国の経済社会変化と高齢化の進行状況

	1965	1975	1985	1995	2005
1人当たり GNP (ドル)	105	594	2,242	10,037	16,413
就業構造 (%) : 農林業	58.5	45.9	24.9	12.5	7.9
鉱工業	10.4	19.1	24.4	23.6	18.6
サービス	31.2	35.2	50.6	64.0	73.5
都市化率 (%)	33.6 (1966)	48.2	65.4	78.5	89.1
平均寿命 (歳)	52.4 (1960) 63.2 (1970)	65.8 (1979)	69.0	73.5	78.6
65歳以上人口 (万人)	88.1	121.7	174.2	265.7	436.7
高齢化率 (%)	3.1	3.4	4.3	5.9	9.1
合計特殊出生率	4.5 (1970)	3.4	1.7	1.7	1.08
全世帯中, 3世代以上 (%)	26.7 (1966)	20.1	14.8	10.0	5.6
血縁世帯中, 3世代以上 (%)	n.a.	17.9	14.0	11.2	10.4
平均家族規模 (人)	5.5 (1966)	5.1	4.1	3.3	2.9

(出所) 1965～95年は統計庁『統計デミル大韓民国50年ノ経済社会上変化』1998年, 2005年は統計庁・韓国銀行。

殊出生率は世界の計測史上最低の1.08にまで低落した。こうした少子高齢化の急速な進行自体, 高度経済成長がもたらした結果であった。

ただ, 韓国社会が少子高齢化の問題を深刻に意識しはじめるのは, 1990年代半ば以降であることに留意しておかねばならない。むろん, それ以前から, 隣国日本や西欧諸国の高齢化の進行状況を観察しながら, 韓国にもやがて高齢化社会が到来するという危惧は語られていた。しかし1980年代から90年代半ばに至るまで, 政策的関心は一貫して人口を抑制することに置かれ, さまざまな「出産調節」策や移民奨励策が展開されていた。ようやく出生率の低下に懸念を抱き, 「出産調節」政策を修正しはじめるのは1996年のことである(『保健福祉白書』1997年版)。2000年代に入ると, 「高齢化社会の挑戦」(임춘식 [2001]), 「高齢化ショック」(박동석編 [2003])や「老後設計」(禹승호 [2006])などの言葉が盛んに表れるようになり, 2007年には初めて大規模な少子化対策(「ビジョン2030」)<sup>(3)</sup>がとられることになる。



## 2. 高齢者の生活困窮と社会的孤立化の増大

韓国では、先進国型の「高齢化社会の到来」を危惧して、高齢化率がそれほど高くない時期から、高齢者問題は「社会問題」として一定の関心を集めていた。それは、急速な経済成長がもたらした社会と生活をめぐる、環境の激変に深くかかわっている。経済成長とともに、経済社会環境、家族形態や生活スタイルが短期間のうちに激しく変貌し、高齢者を取り巻く生活条件が急激に変化するなかで、それに適応できない人たちが増えていたからである。韓国に限らず、短期間のうちに急成長をとげた新興国の場合、従来の経済活動と生活様式になじんだ高齢者層が、激変した経済的、社会的環境のなかで、孤立的な存在になりやすいという問題に注目しておかねばならない。

第1に、成長がもたらした都市化と生活・消費スタイルにおける変化にともなって、核家族化が進行し、3世代家族など老親との同居家族が激減するとともに、1人世帯や老夫婦のみの世帯で暮らす高齢者が増えたことである。表2にみるように、2005年時点で、1人世帯の人の割合は60歳以上平均で約15%であり、これに夫婦のみ世帯を加えると半数に達する。1970年代には平均5人を超えていた世帯規模も、2000年代には3人以下にまで減少した（表1参照）。そこには、3世代同居が普通であり、高齢者が大家族に囲まれ敬われながら生活していた韓国の伝統的な家族のあり方、あるいは、それを望ましいとしてきた考え方が変貌してきたことが明白に示されている。そのことは、経済的に子どもからの支援を期待できないために、高齢者に対する経済的な生活支援のニーズが高まること、また、1人暮らしや老夫婦のみの世帯の増加のために、日常生活の支援や介護の社会的なサービスのニーズが高まることを意味する（子どもによる親の扶養意識の変化に関しては、玄外成[1994]や朴光駿[2005]などの実証的な研究がある）<sup>(4)</sup>。

第2は、経済成長の進展が就業構造を変化させ、雇用市場を拡大する一方で、在来型の農漁業や都市の自営業・小零細企業の就労分野の衰退を招いた



表2 夫婦のみの世帯および1人世帯の高齢者の状況（2005年）

## 1. 夫婦のみの世帯および1人世帯の高齢者の実数 (人)

	60～69歳	70～79歳	80歳以上	60歳以上の合計
夫婦のみの世帯の人口	1,317,332	802,562	154,448	2,274,342
1人世帯の人口	430,030	415,947	131,860	977,837
小計	1,747,362	1,218,509	286,308	3,252,179
人口総数	3,568,920	2,019,604	665,547	6,254,071

## 2. 夫婦のみの世帯および1人世帯の高齢者の同一年齢グループのなかで占める割合 (%)

	60～69歳	70～79歳	80歳以上	60歳以上の平均
夫婦のみの世帯の人の割合	36.9	39.7	23.2	36.4
1人世帯の人の割合	12.0	20.6	19.8	15.6
合計	49.0	60.3	43.0	52.0

(出所) 統計庁『人口住宅総調査報告書』2006年版より筆者作成。

ことに関連している。経済成長過程ですでに中高年に達していた人たちは、こうした小零細企業、自営業の分野に取り残されていった。このことは、貧困高齢者の増加の大きな背景となっている。表3に示した2005年時点での年齢別の従業上の地位別分布の違いは、経済成長が世代に与えた影響の違いをよく表現している。20歳代、30歳代は男女ともに、圧倒的に雇用分野で働く人が多く、自営分野が少ないのに対して、50歳代以上は自営分野が増加していく。一部には中高年になって、雇用分野から自営分野に転ずるケースもあるだろうが、大半は、若いときから農業を含む在来的な自営、小零細企業の分野で就労しつづけてきた人たちとみてよいであろう。現在時点での高齢者は、年齢条件のために年金保険にはカバーされず、また、子どもからの扶養も期待できないとすれば、働いて収入を得なければならない。表3にみるように、実際に、男子では60歳以上の約4割の人が就業または求職（失業）している。就労分野はおもに自営業分野であり、このうち農業の比重がかなり高いことが示されている。また雇用分野では、臨時・日雇の比率が高い。直近の将来の高齢者予備軍である現在の40歳代、50歳代の中年層も、小零細企業・自営業分野の比重がかなり高いことを考えれば、高齢者の経済的困窮は今後も継

表3 高齢者の就業状況（2005年）

## 1. 50歳以上の年齢階層別人口と経済活動人口

		50～54歳	55～59歳	60～64歳	60歳以上
人口（千人）	男	1,443	1,128	914	1,933
	女	1,425	1,142	1,013	3,110
	計	2,868	2,270	1,927	5,043
経済活動人口（千人）	男	1,322	939	618	755
	女	859	573	434	606
	計	2,181	1,512	1,052	1,361
経済活動人口比率（％）	男	91.6	83.2	67.6	39.1
	女	60.3	50.2	42.8	19.5
	平均	76.0	66.6	54.6	27.0

（注） 経済活動人口は、就業者（自営または雇用）と失業者の合計。

## 2. 年齢別就業構造（従業上の地位の構成・男子）

（％）

		20～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60歳以上
自営分野	雇用主	1.2	7.6	13.4	11.8	6.5
	自営業主	4.2	12.8	22.6	32.2	51.8
	家族従業者	2.6	0.9	0.7	0.8	2.0
	小計	7.9	21.4	36.7	44.9	60.2
雇用分野	常用	51.5	56.2	43.1	33.6	13.3
	臨時	32.0	16.8	11.0	10.8	17.6
	日雇	8.6	5.6	9.2	10.7	8.9
	小計	92.1	78.6	63.3	55.1	39.8
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
（うち農業就労者）		(4.3)	(2.8)	(4.1)	(8.4)	(32.9)

（出所） 統計庁『経済活動人口統計年報』2006年版より筆者作成。

続することが予想される（高齢者の貧困については，최현수 [2006] などの研究がある）。

第3に，経済成長にともない若年世代の都市への移動が進んだことによって，高齢者世代が農村部に取残されているケースが多いことに注目しておかねばならない。2005年の65歳以上人口比率は全国平均で9.1%であったが（表1参照），都市地域（末端行政単位で「洞」）では6.7%に対し，非都市部（末

表4 1980年以降の高齢者政策の展開

	全般および高齢者経済支援	保健・医療・福祉	社会生活
<b>全斗煥政権</b> (軍人政権) <b>1980～88年</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老人福祉法制定 (1981年) = 初の総合的な高齢者立法</li> <li>・国民年金法制定 (1986年) = 被用者 (10人以上事業場) のみに適用</li> <li>・高齢者に適合する職種の開発試行</li> <li>・高齢者に適合する住宅建設支援試行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老人健康診断の開始</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老人福祉相談員の設置</li> <li>・「敬老事業」(余暇活動の環境整備支援)</li> <li>・高齢者の公共交通などの優待</li> <li>・「老人の日」の指定</li> <li>・「敬老孝親」キャンペーン</li> </ul>
<b>盧泰愚政権</b> (軍人政権) <b>1988～93年</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老人福祉法全文改正 (1989年) = 老齢手当の支給／国に高齢者政策の諮問機関として「老人福祉対策委員会」を設置／生業支援＝たばこ小売人などへの優先指定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「家庭奉仕員」の派遣開始</li> </ul>	
<b>金泳三政権</b> (『文民政府』) <b>1993～98年</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国民年金法改正 (1995年) = 農漁村地域への適用拡大</li> <li>・社会保障基本法制定 (1995年) = 各種社会保障給付の基礎としての「最低生計費」概念の導入</li> <li>・生活保護法改正 (1997年)</li> <li>・老人福祉法全文改正 (1997年) = 地方にも「地方老人福祉対策委員会」を設置／老齢手当に代わり敬老年金制度導入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・痴呆対策 (予防・治療) に着手</li> <li>・老人療養施設の設立支援開始</li> <li>・老人リハビリ療養事業の開始</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者の社会参与の促進</li> <li>・高齢者の余暇活動支援強化</li> </ul>

端行政単位で「面」と「邑」)では15.9%と2倍以上の高さになっている。さらに、高齢者の地域的な偏在傾向は、都市と非都市部の間でのみならず、都市内部でもみられ、零細自営業主の多い伝統的な貧困集中地域に高齢者が多い傾向がみられることが報告されている。このことは、高齢者の生活ニーズの発生が一樣なものではなく、地域的な偏在性をもつこと、あるいは地域的な特性をもつことを示唆している。

### 3. 政策課題としての高齢者問題の認識

以上のような高齢者問題の背景を踏まえながら、国による政策的な取り組

(表4 続き)

	全般および高齢者経済支援	保健・医療・福祉	社会生活
<b>金大中政権</b> (『国民の政府』) <b>1998～</b> <b>2003年</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国民基礎生活保障法制定 (1999年) = ナショナル・ミニマムを保障する公的扶助制度の確立</li> <li>・国民年金法改正 (1999年) = 都市地域住民への適用拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・在宅老人食事配達開始</li> <li>・公立痴呆病院の設立支援強化</li> </ul>	
<b>盧武鉉政権</b> (『参与政府』) <b>2003～08年</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老人福祉法第3次大幅改正 (2007年)</li> <li>・基礎老齢年金法制定 (2007年) = 敬老年金に代わり基礎老齢年金の支給</li> <li>・政府支援老人就業場の拡大 = 高齢者の職場開拓と就職斡旋</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老人長期療養保険法制定 (2007年) = 施設・在宅を包括する要介護高齢者の支援のシステム化</li> <li>・老人療養施設の設立支援拡大</li> <li>・在宅高齢者福祉サービスの本格化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者虐待対策に着手</li> </ul>
<b>李明博政権</b> <b>2008年～</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者の就労機会の拡大支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・痴呆総合管理対策の樹立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者虐待対策の拡大</li> <li>・孝行奨励支援に関する法律制定 (2008年)</li> </ul>

(出所) 『保健福祉家族白書』2007年版, 2008年版における整理を基礎に, 筆者作成。

(注) 「文民政府」「国民の政府」「参与政府」の呼称は, それぞれの政権自身が用いた表現である。「痴呆」は韓国の用語になった。

みがどのように展開してきたかをたどってみよう。表4は, 1980年代以降の高齢者政策の主な展開を整理して示したものである。韓国において, 高齢者問題が国の政策課題として認識され, 具体的な政策着手が行われるのは, 1981年の老人福祉法の制定においてであった。この法律は, 韓国の政策史上初めて, 高齢者(65歳以上と定義)の問題を「老人の心身の健康維持と生活安定」という全体的な視野で政策的に取り上げ, 国家と自治体は「老人の福祉を増進する責任を負う」と宣言した点で意味がある。それは, 高齢者政策という政策領域の「発見」であったといえよう。なぜなら1970年代までの政策においては, 政策対象としての高齢者は, 児童, 障害者, 寡婦, 母子世帯などとともに, 「貧困政策」のなかに一括され埋没していたからである。この法による具体的な施策としては, 基礎自治体に「老人福祉相談員」を置き,

生活相談や施設入所の相談に応じ措置を行うこと、健康診断の実施（義務づけはない）、高齢者に適した住宅建設の支援、余暇活動の環境整備の支援（「敬老事業」）、高齢者に適合する職種の開発などの就労支援、公共交通機関や施設利用時の優待などについて規定している。

こうした政策の背景には、高齢者の生活困窮と社会的な孤立化が進んでいるという認識があり、その理由として、「家族制度や血縁的近隣連帯による老人扶養機能が衰退している」こと、高齢者は「工業化社会」のなかで「経済的に適応できず、所得源泉を喪失し、物質的、精神的側面で疎外されている」こと、などの要因が挙げられている（『保健社会』1981年版）。だが、この場合、主な政策関心は、高齢者の生活困窮や社会的なニーズ自体に向けられたというより、それを引き起こしている「伝統的な価値観」の変化に向けられていたことに注意しておかねばならない。そこには、核家族化が進行し、「敬老孝親」の考え方と「家族制度」が崩れつつあることへの深い危惧が横たわっていた。この法律に基づき「老人福祉対策の基本方向は、①伝統的倫理徳目の暢達、②敬老孝親思想の高揚、③伝統的家族制度の維持発展、④先家庭保護・後社会保障」にあると表現されている（『保健社会』1982年版）。「先家庭保護・後社会保障」とは、高齢者の問題は「<sup>き</sup>先ず」家族のなかで解決されるべき問題であり、「社会保障」はその「後」に登場するという意味である。法で取り上げられた諸施策も高齢者のニーズに対応するというより、「家庭保護」を強化するための道徳的なキャンペーンの性格が強かった。

しかし現実には、この時期、高齢者の経済的、社会的ニーズはますます増大していた。とくに米麦の現物とわずかな金銭の支給しか受けない高齢の在宅保護受給者の困窮は深刻であったし、日常生活の支援や介護を要する人の問題や、健康な人でも地域社会で交流を持たない人の問題が取り上げられはじめていた（林鐘権 [1986]）。1989年の老人福祉法改正（第1次改正）は、このような現実に対応するものであったとみられる。主な内容は、「老人福祉対策」の立案のための国の諮問機関の設置、「老齢手当」（後述、表6参照）の新設、公共施設の販売業務などへの高齢者の優先採用などの雇用支援、在

宅の「不遇老人」のために家事奉仕を行う「家庭奉仕員」制度（ホームヘルプ事業）への着手，民間の高齢者施設への支援強化，高齢者の余暇活動支援の強化などであった。制定時の法に比べると，具体的な施策が強化され，保健，医療，福祉，社会生活にまたがる高齢者の生活支援全般に対する政策的視野の広がりがみられる。

にもかかわらず，国の財政出動は依然として低水準のままにとどまった。さらに，家庭奉仕員など地域・在宅者向けの新しいサービスや施設は，資金面でも組織面でも，従来どおり民間団体に任せられ，国はこうした民間活動を「奨励」する呼び水として，部分的な財政支援をしたにすぎなかった。こうした民間依存システムは，福祉パラダイム転換による「公」「私」の関係性の変化を背景に，民間参与システムの一部に再生されたともいえる。

#### 4. 高齢者の「生活保障」の確立に向けての歩み

韓国の高齢者政策が，国の明確な責任の引き受けと高齢者の権利確立の発想に立って，改革に向かう本格的な歩みを始めるのは，1990年代半ば以降のことである。まず経済保障の面では，1990年代後半に「国民皆年金」が一応の実現をみた。1986年に制定された国民年金法は当初，10人以上の事業所の被用者のみに適用されるものであったが（公務員，軍人，私学教職員については1960～70年代にそれぞれの年金制度が成立している），1995年に農漁村地域に，次いで1999年に都市地域に，新たな地域保険方式の年金が導入され，5人未満の小零細業や自営業の従事者が公的年金制度にカバーされることになった。ただし，こうした適用拡大は順調に進まず，現在も，「死角地帯」と称される支払い一時免除（実質，未加入）者が，自営業を中心に500万人近くにもなっている。

すでに高齢に達している困窮者（「高齢者の過半数以上が劣悪な生活」にあると指摘されていた：『保健福祉白書』[1998年版：332]）にかかわる施策は，次節でみるように権利としてのナショナル・ミニマムの構築，すなわち公的扶

表5 高齢者施設数と入所者数の推移

	養老施設		療養施設		小規模療養施設	
	施設数	入所者数(人)	施設数	入所者数(人)	施設数	入所者数(人)
1990	71	4,962	18	1,447	—	—
1995	84	4,806	62	3,590	—	—
2000	119	5,694	128	7,864	—	—
2005	270	8,033	543	24,195	—	—
2008	306	8,236	1,382	56,736	422	2,595

(出所) 1990年・95年は『保健福祉統計年報』2005年版、2000年以降は同2009年版による。2つの資料の間には若干の不整合があるが、大きな傾向をみるうえでは問題がない。

助制度の改革と、それに並行する老齢手当から敬老年金(1997年)、さらに基礎老齢年金(2007年)への制度化として進展した。そのほか、高齢者への経済支援策として就労支援が重要な意味をもつが、これについては、第3節の高齢者組織の活動に関連させて紹介したい。

こうした経済的な保障の充実とほぼ並行するかたちで、保健・福祉・医療・社会生活支援の各分野におけるサービスの充実政策も進められた。とくに、盧武鉉政権下で行われた老人長期療養保険法の制定(2007年)は画期的な意味をもつ。この法律の制定によって、在宅と施設を通じた高齢者の医療・福祉分野の公的サービス政策を体系的に整える基礎が据えられたということができよう。もちろん、こうした政策の充実が盧武鉉政権のもとで一挙に行われたというのではなく、表4にあるように、金泳三政権末期から金大中政権下でも取り組みが進んでいた。とくに高齢者向け施設においては、生活施設(養老施設)より医療をともなう療養施設の重要性が増していたが、これらの施設の設立・運営は巨額の費用と専門的な体制を必要とした。従来、養老施設は民間の設立・運営に委ねられてきたが(韓国老人福祉施設協会[1994])、療養施設は、国の大幅な支援なしに、民間だけで行いうるものではなく、支援は拡大されつつあった。表5のように、2000年代に入っの療養施設の増加を確認することができる。また、痴呆対策(ここでは韓国で使われている用語をそのまま用いる)のような領域については、民間に委ねるこ



とはできず、国・自治体が直接に行わざるをえなかった。さらに在宅介護サービスについては、1980年代末以来、ボランティア中心のモデル事業として民間ベースで展開されてきたが、1人暮らしの高齢者や老夫婦のみの世帯の増加にともなうニーズの拡大のために明らかに限界があり、体系的な在宅サービス制度を設立する必要性が認識されつつあった。老人長期療養保険法は、それまで漸次的に拡大されてきた高齢者の医療・福祉サービスを体系化しようとするものであった。この法を基礎として、表5のように、療養施設の供給が一挙に拡大されるとともに、在宅福祉サービスも整えられた。小規模施設の導入にみられるように「ノーマライゼーション」を目指す取り組みも本格化する。福祉を担う人材の育成策も強化された。

## 第2節 福祉パラダイムの転換と権利としての生活保障の成立

### 1. 公的生活保障の拡大をめぐる制約要因

韓国は1960年代後半から80年代にかけて、アジア NIEs（新興工業地域）のひとつとして驚異的な経済成長を続け、経済水準も「中進国」に位置づけられるまでに上昇した。経済力に比べて、公的生活保障政策が極度に立ち遅れた理由として、軍事独裁政権のもとで社会的施策や改革を求める政党・社会団体の活動が著しく制限されてきたこと、38度線をめぐる「臨戦態勢」による軍事費負担の重さゆえに、社会施策に多くの財源を割けないとされたこと、経済力を高めることが先決だから社会的施策より生産的投資を優先すべきだとする「先成長・後分配」政策が強力に推進されてきたこと、などが挙げられる。

さらに、いまひとつの重要な要因として、国の政策担当者には、公的な保障の拡大が国民の「自立性」をそこなう恐れがあるという強い懸念が一貫して存在しつづけたことである。社会保障の基本法として長い間存続した「社会

保障に関する法律」(1963～95年)には、「社会保障の推進」にあたって「国家の経済的実情を参酌し」という条項とともに、社会保障が「国民の自立精神を阻害しないようにしなければならない」という条項が盛り込まれている(同法第3条)。この発想に立って、公的な生活保障はできる限り拡大すべきではないという姿勢が貫かれたことは、1960年代、70年代の生活保護の固定的な運営にも明瞭に表れている。保護の対象は、原則として児童、高齢者、障害者などの非労働能力者に限定され、しかも、実質的にはさらに限定されて、「無依無托」(住む家と依るべき家族をもたないという意)で施設に収容されている人だけが保護対象として意識されていた。施設の収容者には、米麦の主食と小額の金銭手当が支給されたが、在宅の生活困窮者には、わずかな量の小麦粉が配布されたにすぎなかった<sup>(5)</sup>。この時期には、「最低生計費」を明示的、客観的な手続きによって算出し、それに準拠して保護基準を設定しようという発想それ自体が存在していなかった。

公的な保障の拡大が「自立精神を阻害する」恐れがあるという考え方は、高齢者に関して、その生活は基本的には家族と地域社会の責任として鮮明に表現される。経済成長が著しかった1980年代半ばでも、国の政策担当者は「わが国では血縁中心の家族制度が維持され、孝を根本とする敬老孝親の思想が支配する社会雰囲気形成されており、老人問題が家庭と地域社会で吸収、解決されているのを見ることが出来る」(『保健社会白書』1986年版)と言いつけている。盧泰愚政権の「社会福祉対策」(1991年)も、「家族福祉制度を発展させて福祉需要の社会化を抑制し、家族解体など、社会問題の発生を事前に防止」すると述べられており、家族機能の強化による「福祉需要の社会化の抑制」こそが重要な政策目標であるとされていた<sup>(6)</sup>。

## 2. 「民主化」と福祉パラダイムの転換

国民の権利としてのナショナル・ミニマムを国が責任をもって保障するという制度が成立するためには、生活問題は基本的に家庭内で処理されるべき

だとする「先家庭保護・後社会保障」の発想を乗り越えるような福祉のパラダイムの転換が必要であった。そうした転換への転回点となったのは、1987年6月の「民衆抗争」とその結果として全斗煥政権が発した「6・29民主化宣言」であった。宣言の内容は、大統領の直接選挙制、表現の自由、政党活動の自由などを保障するもので、これ以後10年以上にわたって続く激動的な「民主改革」の出発点となった。翌年、盧泰愚政権が生まれ、なお軍人政権が続くが、政党活動をはじめ、社会運動、市民運動、労働運動が活発化し、政治、経済、社会のあらゆる分野で「民主化」のエネルギーが噴出する。1993年の金泳三政権の成立によって長い軍人政権の時代は終わり、この後、金大中政権、盧武鉉政権と、政治的、社会的な「民主化」の時代が続く。そこでは、社会保障・福祉の改革がもっとも重要な課題のひとつとなっていた。

福祉改革は、これらの政権によって推進されたというばかりではなく、政治的な「民主化」によって、福祉をめぐる政策の立案と決定のあり方自体が変化し、広範な主体によって担われるようになったことが重要である。それまで政策の立案・決定は、大統領府と官僚機構内部での密室内で行われ、国会の審議は形骸化しており、国民が情報を共有し、この過程に参加していく経路はほとんど存在しなかった（양재진ほか[2008]は、こうした政策決定方式を「閉鎖回路」と呼んでいる）。「民主化」の進展とともに、政党活動と議会機能が活性化する。政府提出法案に対して活発な修正と対案提示が行われるのみならず、議員提出法案とその法制化の事例が激増していく（金早雪[2002]）。政策形成の場は密室から、議会における政党間の論議という公開の舞台に移されていった。

しかも、こうした政策形成においては、政党が論議の主役となったばかりではなく、議会の外のさまざまな関連団体、市民団体が政策を検討し、対案を作成し、政党を通じて国会審議の場に影響を与える動きが活発化した（李영환編[2005]）。韓国におけるナショナル・ミニマム保障の制度とそれに続く社会サービス施策は、このような議会外の市民・社会運動と議会における政党を通じての審議・政策決定とがつながりあっていくような、政策決定方

式の変化のなかで構築されていったのである。この過程でとくに注目されるのは、議会審議と議会外の市民・社会運動を連動させていくうえで、媒介的な役割を果たした「参与連帯」という名の市民組織の活動である。「民主化」以後、社会保障・福祉にかかわるさまざまな関連団体・当事者団体・市民団体が生まれ、政策形成に参加していったが、この組織には、多くの社会保障の研究者や福祉現場の関係者がメンバーとして参加しており、一種の「市民シンクタンク」として政策の検証や立案能力をもっていたこと、マスコミを通じて福祉課題を社会化していく手段と手法をもっていたこと、そして、そのような能力を通じて、さまざまな社会団体、関連団体のコーディネーターの役割を果たす力量をもっていたこと、などの点で際立った役割を果たした。

1998年から99年にかけて、「参与連帯」が中心的なコーディネーターとなり、多くの市民団体、労働団体、農民団体、福祉関連団体が参加して、生活保護法を廃して国民基礎生活保障法制定を要求する、広範な社会的キャンペーンが展開された。運動の過程で法案が研究・準備され、政党を通じて国会の審議の場に持ち込まれた。1999年8月、国民基礎生活保障法は、最終的に金大中大統領の政治決断によって制定されたが、重要なことは、新法の名称を含めて社会運動のなかで練り上げられた基本的な内容が、議会における審議に連動して実現されたことであった。そこには、①「保護」という表現を「保障」に改めて権利性を明確にする、②従来の「保護」対象は原則として非労働能力者に限定されてきたが、この制限を廃して生活に困窮する国民すべてを「受給権者」とする（普遍主義、あるいは無差別原則）、③明示的、客観的な方式で算定された「最低生計費」によって受給権者を認定し、保護基準もこれに準拠し、すべての人が少なくともこの水準までの生活を保障されるものとする、④生活の自立支援策を飛躍的に拡充するなど、まさしく権利としてのナショナル・ミニマム保障確立の方向が宣言されていた。

社会保障・福祉の改革が「民主化」運動における最大の焦点のひとつとなった理由として、その底流に「人間らしい生活」（1962年以来、韓国憲法の表現）の実現への強い国民的な希求が存在したことを指摘しておく必要がある。

生活保護法下での高齢受給者の、あまりにも悲惨な生活状態を広く認識させる最初の契機となったのは、1994年初めに「参与連帯」がソウル市在住の生活保護を受けている老夫婦を支援して提起した憲法裁判であった。老夫婦が受けていた保護手当は、都市世帯の平均1人当たり家計支出のわずか2割程度にすぎず、訴訟は、このあまりにも低い額が、憲法が謳っている「すべて国民は人間らしい生活をする権利を有する」(第34条)という規定に違反しているとして提起された。1997年の判決は原告敗訴に終わったが、保護基準の低さは認められ、ナショナル・ミニマム保障を求める運動を社会的に拡大し、広く国民的な課題に転換させていくうえで大きな契機となった。

金泳三、金大中、盧武鉉と続く「民主化」政権がそれぞれの政権構想の中核に社会保障改革を据えていたのも、それまで有名無実であった、憲法の「人間らしい生活をする権利」という生存権規定を実質化させるべきだとする、広い国民的な希求に対応するものであったと考えられる。金泳三・文民政府は「生活の質 (quality of life) の世界化戦略」、金大中・国民の政府は「生産的福祉」、盧武鉉・参与の政府は「参与の福祉」を、それぞれの福祉政策構想のキャッチフレーズとした。これらの構想においては、「先家庭保護・後社会福祉」というかつての政策発想はもはや廃棄されており、「人間らしい生活」の実現における国家責任の明確な引き受けへと、パラダイムを決定的に転換させていることを強調しておかねばならない。盧武鉉政権下で示された構想「先進福祉国家のビジョンと戦略」(大統領諮問・政策企画委員会[2006])を取り上げておくと、そこでは、従来一貫して強調されてきた「わが社会の伝統的強みである家族制度と隣保協同精神」の役割には期待できないことが明確に表明されている。家族は「急速な解体傾向」にあり、「家族扶養能力弱化」が生じており、地域社会も「相互扶助機能(を)喪失し」ているばかりか、そこでは「貧困の隠蔽」さえ生じているというのである。それゆえに、国の責任のもとで「社会保障体系」を構築し、「社会安全網」による国民最低限の保障と「ケア労働の社会化」による社会サービス制度を準備することが必要であると指摘している(後掲の図2を参照)。

### 3. 高齢者の経済的な所得保障制度の改革

高齢者の経済面における生活保障の制度は、生活保護法改正から国民基礎生活保障法制定に至るナショナル・ミニマム保障の確立と密接に連動しながら進展した。あらためて、その進展過程を整理しておけば、表6のようになる。1989年に導入された「老齢手当」が、すでに述べたように、貧弱な生活保障制度のささやかな補完にすぎなかったのに対し、改革が進展しはじめた時期に導入された「敬老年金」(1997年)は、同時に行われた生活保護法の改正と連動しており、保護手当の上乗せ的な性格から、より権利性の明確な「年金」概念に移行させようと意図するものであった。支給額も引き上げられ、支給対象も生活保護受給者以外の低所得高齢者にも拡大されたことが大きな特徴である。「年金」という呼称から国民年金との関係も問われたが、なお老人福祉法の枠内にとどめられた。しかし、支給対象の選定や支給額の設定において、なおも貧困扶助的、裁量的な性格が払拭されておらず、受給資格における権利性も明確ではなかったから、過渡的な性格をもつものといえよう。

権利性の明確な非拠出型年金への本格的な転換は、盧武鉉政権下の2007年に制定された基礎老齢年金法においてである。ここでは、対象者を65歳以上の集団の所得分布における下位70% (2009年以降)と規定し、支給基準においても国民年金加入者の平均所得の5%というかたちで明示的な基準が提示された。支給対象者の数は、敬老年金の50~60万人から、2008年194万人、2009年354万人と飛躍的に拡大する。法的にも老人福祉法から切り離し、むしろ、拠出型の国民年金法とセットとなる非拠出型の年金制度として位置づけられた。現在は別制度であるが、将来は国民年金法との統合が構想されている。この改革は、国民基礎生活保障法が目指すナショナル・ミニマム保障の発想を基礎とするものであり、現在時点のみならず、将来の高齢者にとっても、その経済生活の最低限の基盤を保障するうえで、大きな意味をもつと



表6 高齢者に対する所得支援政策の展開

	1991～97年	1998～2007年	2008年～
根拠法	老人福祉法（1989年改正）	老人福祉法（1997年改正）	基礎老齢年金法 （2007年制定）
名称	老齢手当	敬老年金	基礎老齢年金
受給者	70歳以上（1997年65歳以上） の生活保護対象者	65歳以上の生活保護対象 者および低所得の高齢者	2008年 70歳以上の 所得下位60% 2009年～ 65歳以上の 所得下位70%
	1991年 7.6万人 1997年 24.8万人	1998年 55万人 2007年 61万人	2008年 194万人 2009年 354万人
支給額 （1人、 月額）	1991～95年：1万ウォン 1996年：70～79歳 3万ウォン、 80歳以上 5万ウォン 1997年：65～79歳 3万 5000ウォン、80歳以上 5万ウォン	保護受給者 65～79歳 4万ウォン 80歳以上 5万ウォン 低所得高齢者 3万～3万5000ウォン （これ以後の増額もわず かな幅にとどまる）	国民年金加入者の 平均所得月額5% （2008年現在：8万4000ウォン）
特徴	生活保護対象者に対する 保護手当の上乗せ的性格、 支給額の低さ	貧困高齢者への扶助手当 と権利性をもつ年金の中 間的性格、支給額の引き 上げ（金額設定に明示され た基準なし）、生活保護対 象者以外の低所得高齢者 への拡大	権利性をもつ年金への本 格的な転換、受給者範囲 の基準の明確化と大幅な 拡大、給付年金額の大幅 な引き上げと年金基準額 の客観化

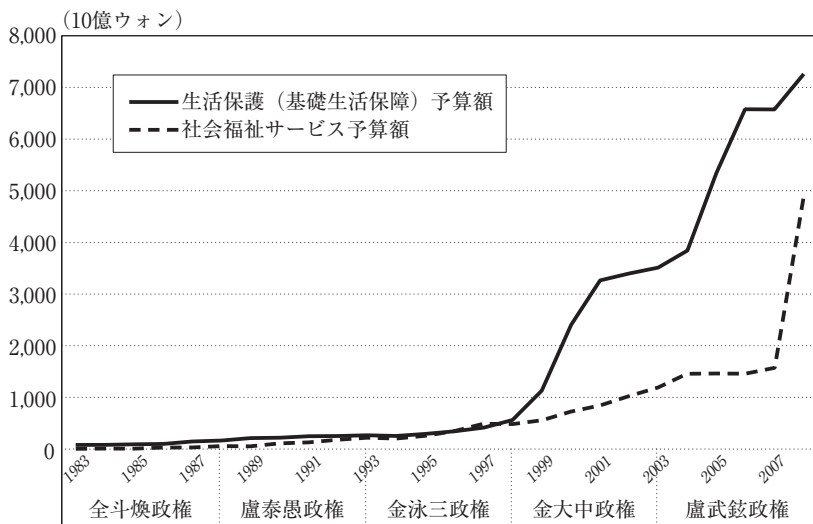
（出所）『白書』各年版より筆者作成。

いえよう。

重要なことは、金大中政権から盧武鉉政権の時代を中心に進展した社会保障・福祉改革が、従来とは異なる次元での巨額の国家財政支出を必要としたことである。福祉政策パラダイムの転換は、国家財政面での構造的な転換をとみなざるをえない。とくに国民基礎生活保障法の実施においては、新たに算出された「最低生計費」基準に準拠する給付基準は生活保護法時代の2倍近くの額であり、生計費給付受給者は40～50万人からいっきょに150万人台に拡大された結果、全体予算額は1998年の約1兆900億ウォンから2000年



図1 公的扶助予算と社会福祉サービス予算の推移



(出所) 『保健社会白書』『保健福祉白書』各年版。

(注) 公的扶助は1999年以前は生活保護法，以後は国民基礎生活保障法。

の約2兆3000億ウォン，2001年の3兆3000億ウォンへと増額されている。続く盧武鉉政権での基礎老齢年金制度と老人長期療養保険法の実現によって，高齢者福祉予算額は，5692億ウォン（2007年）から2兆619億ウォン（2008年）に飛躍した。図1は，1980年代から現在までの生活保護（基礎生活保障）予算と社会福祉サービス予算の推移をみたものである。いずれの予算も1990年期末までは連続的な動きを示しているが，前者は金大中政権の時代に，後者は盧武鉉政権の時代に非連続的な飛躍をみせ，それまでの漸次的な改革とは異質なレベルにおける政策転換が行われたことを鮮明に表現している。そこには，政策転換を決断した大統領や議会の政治決断と，その背後にあった国民のエネルギーがどれほどの大きさのものであったかが示されているといえよう。

### 第3節 「参与の福祉」と高齢者生活保障

#### 1. 「新たな共同体」の提案——「公」と「私」の新たな関係の構築——

金大中、盧武鉉の両政権下で体系性を整えた韓国の社会保障・福祉において、とくに注目されるのは、国家の役割と民間活動（とくに非営利的な社会活動）の関係があらためて問い直されていることである。憲法に謳う「人間らしい生活をする権利」の実現において、国家の果たすべき責任の引き受けが明確に宣言され、公的な保障の制度が整えられた。しかし、国家が行うのは最低限の「基礎的な生活」の保障であり、「人間らしい生活」の実現のためには、それだけでは十分でなく、生活者としての国民自身の積極的な「参与」が必要となる。国民は国家が提供する公的な生活保障やサービスの単なる「受益者」にとどまるのではなく、自らも「人間らしい生活」の実現のために活動する「参与者」である必要がある。盧武鉉政権の「参与の福祉」「新たな共同体」の構想は、国民に向けて、このような提案を行おうとするものであった（大統領諮問・政策企画委員会〔2006〕参照）。

現在、民間の福祉への参与は、いずれの国でも焦点的課題となっている。とりわけ高齢者や障害者などハンディキャップをもつ人たちが「普通の生活」を営めるように支援すること（ノーマライゼーション）の実現は、小規模でフレキシブルな、そしてきめ細かい社会サービスの提供を必要とする。とくに「高齢化社会」を迎え、要介護高齢者の施設や在宅におけるケア、元気な高齢者を含めての社会生活支援などの社会サービスの充実が必要となっているが、こうしたことは公的サービスだけで提供できるものではない。盧武鉉政権の提案は、国家の最低限の責任の引き受けを前提に、国と民間の協力による「新たな共同体」のもとで「人間らしい生活」を実現しようという呼びかけであった。

この問題を考えるに先立って、韓国の福祉分野における国家と民間の関係

をめぐる複雑な歴史を踏まえておかねばならない。簡潔に要約すると、韓国では長い間、福祉分野の民間活動は公的政策体系の一環として取り込まれ、国の管理下に置かれ、公的政策が果たすべき役割を民間が肩代わりするという特異な状況が続いていた。いわゆる「福祉政策」の分野が形成されるのは朝鮮戦争休戦後からであるが、最初に「福祉活動」に着手したのは国ではなく、外国の民間援助団体（キリスト教系が多かった）に支えられた民間活動であった。その内容はおもに児童、高齢者、障害者、母子世帯などで、依るべき家族と家をもたない人たちに衣食住を提供する施設の経営を中心としていた。1970年代初めごろまでは、こうした施設の設立・運営・資金調達において、国の財政補助はなく、大規模な外国民間団体の援助によって支えられていた。戦乱後の行政再建が進むとともに、国は生活保護法を制定し（1961年）、救護政策を整えたが、その際、これらの民間施設を生活保護法下の施設（つまり公的な施設）として管理下に置き、運営費は外国援助と民間財源によりながら、公的な制度としての生活保護を実施させた。

1970年代になって外国援助が減少し、施設の運営費用が不足してきたために、国の財政から運営費の補助が出されるようになるが、それも全額ではなかった。収容者に支給される生活保護手当さえ、主食とわずかな金銭支給だけであったから、民間施設は運営費の不足分だけでなく、収容者の生活費の不足分も自己調達しなければならなかった。施設の運営は慢性的な資金不足の状態にあったが、国は財政支出を増やさず、むしろ民間募金によって充たしようと試みた。1970年代、80年代には毎年、国のキャンペーンによって共同募金が集められ、この資金は公的な財政支出に準じて、施設生活者の食費補助や施設維持費など、本来財政支出によるべき費用に充てられた。このように、福祉政策に投じられる国の財政支出は部分的であり、不足分を外国援助、民間資金、民間募金（国による半ば公的な募金）によって充たするというかたちが1990年代前半まで続いていた。

このような経過から、韓国の民間福祉活動は複雑な性格をもつことになった。一方では、民間活動は国の庇護と管理のもとに置かれ、公的な体系に組

み入れられて、「民間」としての性格を弱めることになる。施設経営者を中心に組織された「韓国社会福祉協議会」は民間活動を公的政策に連係させる媒介の役割において、半ば公的な性格をもつ組織となった。しかし他方では、民間福祉活動は、国に完全に従属する存在にとどまったのではなかった。資金不足のために、たえず自己資金の調達を迫られていたから、それぞれの組織が一定の資金調達力をもたざるをえなかった。また、国が福祉分野を民間活動に放置する姿勢をとりつづけていたから、国に先立って、現場の福祉課題に取り組む政策的な積極性をもっていた。とくに、1970年代初めからの外国援助の減少は、韓国の福祉関係者に自立的な福祉の形成に向かう意欲をもたせる契機となった。資金的な自立力を高めるばかりでなく、福祉活動の方向においても、外国団体の「指導」を離れて自立性を強めた（韓国社会福祉協議会〔2007〕）。そうした動きは1970年代後半から顕著に現れ、単なる衣食住提供の「福祉」から、さまざまなニーズに対応する専門性の形成への努力が始まった。たとえば国に先駆けて、民間福祉組織が都市の貧困集中地域で、生活困窮者や高齢者、障害者などのニーズをもつ人たちを対象として、相談、支援、相互交流、社会活動などを行うための「社会館」の設置を進めるなどの動きもみられた。

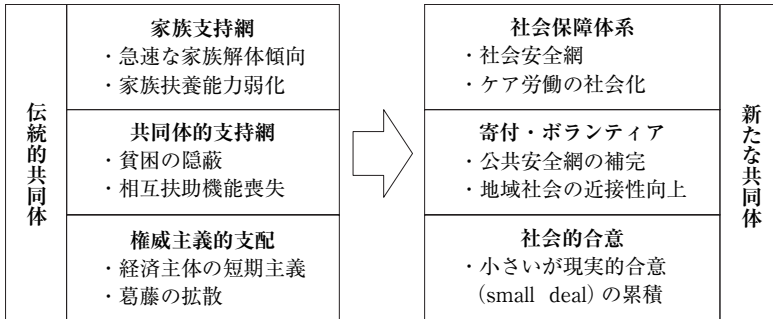
1980年代に入ると、国も以前より積極的に「福祉」の分野に注目するようになる。しかし、その政策方式は依然として民間依存型であり、民間活動が開拓した活動領域に、奨励的な補助金をつけるやり方がとられた。その例は、先に述べた福祉法人などが設立した社会館や全国規模の高齢者団体が活動拠点とする地域交流施設（次項の説明を参照）の運営費や事業費への補助金の付与などにみられる。国の主導によって新たな政策が導入される場合でも、同じ方式が採用された。たとえば、1992年に在宅高齢者を対象とするホームヘルパー（「家庭奉仕員」）派遣制度が導入された際も、民間団体に補助金を出して事業を行わせるやり方がとられている。いずれの場合も、当初、補助金の額は事業予算の一部支援にすぎず、また対象となる団体の数も限定的で、まずモデル試行的に事業に着手させ、しだいに補助金の範囲を広げながら、

事業が拡大していくように誘導するという政策手法がとられた。このような政策のもとに置かれた韓国の福祉領域における民間活動は、資金的にも、また活動内容においても、国家に全面的に依存しない「自立力」を身につけるようになったことを否定できない。さらに「民主化」の進展とともに、団体の活動の自由が保障され、多くの活動団体が生まれ、活動がより活発化したことは、福祉の分野における民間活動の基盤を広げることになった。

金大中、盧武鉉政権のもとで体系化された社会保障・福祉のもとで、「公」と「私」の関係は新たな段階を迎える。長い間、民間活動は公的体系のなかに組み込まれ、国が国家財政によって負担すべき基礎的な政策の不足分を肩代わりする役割を果たしてきた。しかし、国家が最低限の「基礎的な生活保障」制度を整えた段階では、民間活動は国家の庇護と管理の枠組みから自立することになり、自らの役割をあらためて問い直さざるをえなくなった。また国の側も、民間活動を管理の対象ではなく、国と民間が対等に協働する関係において捉え直すことになった。国の側の提案は、図2に簡潔に表現されている。この構想の前提は、家族や地域社会など、これまでの生活における問題を包摂してきた「伝統的な共同体」はもはや解体していることである。そこで、国家が提供する「社会保障体系」を基礎として、「寄付・ボランティア」「社会的合意」という民間の活動領域を組み合わせた「新たな共同体」をつくろうという提案が行われることになった。生活の営みという領域において、「国家」と「国民」という2項的な関係ではなく、「公」と「私」、**「私」と「私」**が重なりあい、協働しあい、融合しあうような新たな関係を模索しようとする発想と考えてよいであろう。ここでは「福祉国家」という表現が意図的に避けられ、代わって「共同体」という表現が用いられていることに注目したい。

「共同体」という言葉は、社会全体という広い範囲で用いられるとともに、「小さいが現実的合意 (small deal) の累積」という小さい範囲でも用いられる。たとえば、新たに制定された国民基礎生活保障法は受給者の自立支援に力を入れているが、その場合の支援システムを「自活共同体」と名づけている。

図2 伝統的共同体崩壊と新たな共同体の必要性



(出所) 大統領諮問・政策企画委員会 [2006: 49]。

もちろん、この構想は、現時点では国の側からの呼びかけにとどまる。ここで構想されているような「新たな共同体」が形成されていくかどうかは、今後の課題であり、民間活動の力量が問われることになるだろう。ただ、ここで詳しく紹介する余裕はないが、高齢者福祉の領域だけをとっても、韓国の民間活動はきわめて活発である。たとえば、老人長期療養保険法による要介護高齢者のケア・システムは、施設、在宅ともに大規模なインフラ投資を必要としたが、その整備は、民間の非営利活動の活発な参入なしにはありえなかった。民間活動のあり方が、今後の韓国型福祉の特徴を形成していく可能性がある。

## 2. 福祉運営における高齢者自身の「参与」

国民が国の生活保障政策の単なる受け手という立場にとどまらず、「人間らしい生活」の実現のために自らも参与していくという姿勢は、現在の韓国の高齢者生活保障のあり方にも明瞭にみてとることができる。各種の高齢者施設・サービスの設立・運営に豊富な民間活動の参与がみられるが（保健福祉家族部・韓国保健社会研究院 [2009]）、そのなかでも、とくに高齢者自身が

自らの福祉向上に向けて組織的に活動していることに注目しておく必要がある。その代表的な存在として、韓国最大の高齢者組織である「大韓老人会」やこれに次ぐ規模をもつ「シニア・クラブ」などの活動を挙げることができる。

このうち、大韓老人会は長い歴史をもつ組織で、1969年に地域の高齢者交流施設（集会所）である「敬老堂」（当初の名称は「老人亭」）を基盤として設立され、1970年代以降、全国的なつながりをもつ高齢者団体として発展した。地域社会に根ざした高齢者の集会所に基礎を置きながら、全国的なつながりを強め、強力な中央本部を設けて、国や社会に対して一定の社会的、政治的な発言力をもつ組織に成長したことにその特徴がある。この組織は朴政権や全政権の「権威主義時代」に国の特別な庇護を受けるかたちで活動しており、「官辺団体」の性格をもつという批判もあった（玄外成 [1994]）。また、伝統的な「敬老孝親」思想の唱導者であり、国とともに「孝行奨励」のキャンペーンや若い世代への教育活動を担ってきている。国が大韓老人会を後援して、敬老堂の拡大を進めたのは、1970年代後半から80年代にかけて、経済成長がもたらす社会経済変化が、家族や地域社会のなかでの高齢者の地位や役割を後退させていることへの危惧が深まったことによる。とくに全斗煥政権は敬老堂の設立支援に積極的で、1980年代初め、敬老堂の数は約4700であったが、1990年には約1万8000に増えている。2009年現在、約6万5000の敬老堂があり、そのうちの5万6000が大韓老人会の傘下にある。大韓老人会傘下の敬老堂利用者（大韓老人会の会員）は、約260万人といわれる（大韓老人会 [2009a, 2009b]）。国の支援による敬老堂の拡大が、大韓老人会の組織力拡大に役立ってきたことは確かであろう。

しかし、この組織は単なる利権集団や道徳唱導団体ではなく、敬老堂に基礎を置きながら、高齢者の社会交流・余暇支援活動や高齢者の就労支援活動に先駆的な役割を果たしてきた事実を見落とすことができない。とくに注目されるのは、さまざまなプログラム開発を行い、人材を派遣して、敬老堂を拠点とする高齢者の交流・余暇活動の活性化を図るなど、政策展開における自主性、積極性を発揮してきたことである。高齢者の就労支援事業も早い時



期から着手しており、1980年代初めには、敬老堂に共同作業場を設置したり、拠点的な敬老堂に「老人能力銀行」を設置し、高齢者に就労斡旋を行うなどの活動が展開されている。こうした高齢者の生活支援活動の積極的な展開は、国の後援にもよるが、同時に、国に依存しない自らの政策開発と実施の能力によるところが大きい（政策プログラムの開発のために、別組織だが、1975年に設立された研究機関「韓国老人問題研究所」〔現在、韓国老人福祉振興財団〕を活用している）。

民主化以前の「権威主義的な時代」には、大韓老人会は国家の特別な庇護を受ける存在であったが、民主化の進展以降は、他の高齢者組織も形成され、独占的な存在ではなくなり、「官辺団体」的な性格も薄れてきているとみられる。しかし、大韓老人会がなおも全国に広がる地域ネットワークをもつ最大の高齢者組織であり、他の組織に比べて際立っていることには変わりがない。組織の特徴からみると、大韓老人会が伝統的な地域社会に根ざすかたちで高齢者を組織しているのに対して、他の組織（たとえば「シニア・クラブ」）はどちらかといえば、都市市民型、サラリーマン出身型、より高所得型の高齢者を組織しているという傾向があるといわれる。都市化にともなう生活様式の変化とともに、高齢者の社会生活も変化しているから、地域社会密着型の小規模施設である敬老堂に参加しない高齢者も増加している。そうした状況に対応して、高齢者の社会生活支援の施設として、とくに都市部を中心に、伝統的な地域社会の範囲を超えて、かなり広域をカバーする老人福祉会館の設立も増えてきている。これらの経営主体は地方自治体や社会福祉法人であるが、大韓老人会自身もこうした広域型で規模も大きい老人福祉会館の設立・経営の一角に加わっていることが注目される。大韓老人会は並行して、敬老堂活動の活性化（たとえば、高齢者のサークル活動の多様化）など、高齢者の社会生活選好の変化に対応しようとする努力がみられる。

高齢者が自らの福祉の運営に参加しているいまひとつの重要な分野は、就労支援である。すでにみたように、盧武鉉政権時代には、非拠出型の基礎老齢年金による高齢者の金銭的な面での保障が充実化されたが、そのみでは

生活を支えることができない。また拠出型の国民年金制度の歴史は浅く、少なくともここ10年くらいは、加入年数が短いために、ごくわずかな年金しか受け取れない人がかなりの数を占めつづけることは確実である（そのうえ、前述のように保険料を払えないために、現在、支払いの一時免除——実質上の未加入——状態にある人たちが500万人近くも存在する）。そうだとすれば、子どもによる親の経済的な支援（私的扶養）を奨励するとともに、高齢者自身の就労によって経済的な自立性を高めることが必要になる。

このような認識から、盧武鉉政権は2004年度から、高齢者の就労支援政策を積極化しはじめた。まず労働部を中心にして、定年延長と中高年層の継続雇用のキャンペーンが強化された。これまで韓国の定年は社会慣習的に55歳とされてきたが、これを60歳に延長し、将来的には65歳に引き上げて、現行の年金支給開始年齢60歳を変更して65歳に延長していくことを狙う誘導政策である。さらに、雇用主向けに高齢者の雇用に向けてのインセンティブを高める事業がスタートしている。保健福祉部は、こうした施策と並行しながら、2004年度から「高齢者イルチャリ（仕事）事業」（高齢者の仕事場開拓事業）と「老人就業支援センター」事業（高齢者への人材派遣を中心にした仕事の斡旋）の2本柱を軸に、高齢者の就労支援策を展開している（韓国老人人力開発院／卞在寛 [2008]）。注目すべきことは、これらの就労支援プログラムの運営において、国の直接的な管理や一元的な主導を避け、国・第3セクター・地方自治体・各種の民間非営利組織などが協働しあう方式が採用されていることである。その一角には「大韓老人会」や「シニア・クラブ」などの高齢者団体が参与している。

まず「高齢者イルチャリ（仕事）事業」は、高齢者の職業経験や特性を生かした「公益型」「文化型」「教育型」「市場型」「人材派遣型」などの仕事場の開発を進めようとする事業である。これまで多くの高齢者が就労してきた在来型の小零細企業・自営業分野は、経済の高度化とともに縮小していくために、新たな高齢者向きの仕事分野が開拓される必要がある。ここでは、一般的な産業分野における高齢者向けの仕事の開発とともに、新たに公共サー

ビスや社会サービス系の仕事分野に着目し、それらを高齢者就労に連結する試みが進められている。このプログラムのために第3セクターとして、2005年に「韓国老人人力開発院」が設置された。この組織は、高齢者の就労職種の研究・開発・政策立案とプログラム全体の実施の統括を行う。就労希望者の募集・管理・雇用主体との調整など、具体的な現場の業務は、地方自治体、老人福祉館（自治体・法人・高齢者団体などが運営）、大韓老人会やシニア・クラブなどの高齢者団体が運営している。それぞれの団体が、地域の特性や団体への参加メンバーの特性に応じて、仕事開発と運営を行っているところにユニークさがある。2008年12月現在、こうした就労プログラムに、約12万6000人の高齢者が参加したとされる（『保健福祉家族白書』2008年版など）。

一方、「老人就業支援センター」事業は、地域にセンターを設け、高齢者を対象に仕事（おもに派遣型）を斡旋する事業であるが、その運営は大韓老人会に委ねられた。その理由は、この団体が1980年代初めから「老人能力銀行」（1997年から「就業斡旋センター」に改称）という名称のもとに、会員の高齢者に仕事の斡旋事業を行ってきており、新たに国が主導する斡旋システムを設けるより、その実績とネットワークを活用したほうがよいと考えられたことによると思われる。2004年には、大韓老人会が設けていた就業斡旋センターの数は全国で70カ所であったが、国の方針により、この年から同会の地方連合会16カ所と地域支部231カ所に拡大され、全国的なネットワークを広げることになった。事業全体の運営は大韓老人会に委ねられ、その統括のために同会は中央本部に就業支援本部を置いている。地域センターの現場では、就労希望者へのきめ細かな相談対応、雇用主との折衝による求人の開拓、仕事創出プログラムの実施など、当事者である高齢者団体ならではの運営が行われている（大韓老人会就業支援センター [2008]）。2007年の斡旋実績は3万5749件（長期2万4138件、短期1万1611件）であった。

このように、国による高齢者の就労支援政策では、国によって一元的に管理する公的システムをつくるのではなく、第3セクター、地方自治体、社会福祉法人、高齢者団体など、多様な公・民の組織がそれぞれの特性を生かし

ながら運営していくシステムが採用されていることを強調しておく必要がある。ここにも「参与の福祉」の実践形態のひとつが表れているとみられるし、ここに、新たな「韓国型福祉」の芽生えをみてもよいかもしれない。

## おわりに

本章では、韓国の高齢者問題・福祉における、新興国としての特徴に注目した。第1に取り上げた点は、社会問題としての高齢者問題が、高度成長にともなう社会変化に起因したことである。敷衍すると、働き手（扶養者）のいない高齢者世帯などが貧困にあえぐ姿が、所得水準の全般的な上昇によって可視化されるようになったのである。そのため高齢者福祉は、生計保障つまり生活保護行政と密接不可分であった。第2に、こうした高齢者の貧困問題に対してさえ、政策の遅れが韓国ではとみに際立った。確かに1981年に老人福祉法が制定されたが、実施された政策は対症療法としてもきわめて不十分で財政出動もごくわずかであった。その理由は、貧困からの解放を国家責任とする発想がまだなく、さらに高齢者福祉では敬老孝親思想を掲げて「先家庭保護・後社会保障」が基本方針とされた。しかし第3に、経済的豊かさに見合う福祉水準に引き上げるには、生存権としてのナショナル・ミニмум保障を国家責任とする福祉パラダイムへの全面的な転換を要した。わずか10年程度で市民運動主導によってなされたこのパラダイム転換は、開かれた議会における市民参加型政策決定によってなされたことは周知のとおりである。金大中政権による経済的なナショナル・ミニмум保障に次いで、盧武鉉政権は基礎老齢年金制度と老人長期療養保険制度の導入など、福祉サービスの向上に取り組み、韓国の福祉は新たなステージに入ったといえる。

この新たなステージで注目すべき課題のひとつが、金大中政権と盧武鉉政権の政策言説にみられる「新たな共同体」、あるいは「公」「私」の新しい関係性である。国家責任としての最低生活保障を超える領域は、個人の自由と責

任のもとに属するが、そうしたなかにも共同性や公共性を帯びることがらは無数にある。国家でもなく個人（市場）でもない公共の領域や事業を、誰がどのように担うのか、韓国に限らず、すべての国の福祉の本質にかかわる問題である。本章では、高齢者権益団体・大韓老人会などによる新たな就労事業への参与を、ノーマライゼーションに向けた新しい福祉システムの可能性として紹介した。障害者、児童、女性なども含めて、こうした「公」「私」の新たな関係性が、韓国において先駆的に根づくかどうかは、今後の実践成果を待つかない。

#### 〈付記〉

本稿は、ジェットロ・アジア経済研究所からの2度の訪韓調査（2008年と2009年）で得られた実態見聞や資料に多くを依拠し、構想段階では韓国社会保障研究会（代表：田多英範流通経済大学教授）にて、また脱稿後には韓国・東海市での北東アジア学会（会長：坂田幹男福井県立大学教授）にて口頭発表の機会を得た。これら関係各位に謝意を表したい。

#### 〔注〕

- (1) ここでいう「民主化」とは、韓国で一般に使われている意味に沿って、朴正熙、全斗煥、盧泰愚と続く軍人出身政権の「権威主義的な政治」を払拭していく政治的、社会的変革の過程を意味する。なお、「権威主義的」という用語は、韓国の政治学の慣用的な用語である。本稿の主題に関連して、本文で述べているように、とくに、政策決定方式の変化と「人間らしい生活」の実現への希求という側面に着目している。
- (2) 分析上は「高齢者」（断りのない限り65歳以上）という用語を使うが、韓国では、福祉法令などでは「老人」が使われている。なお、労働部所管の「年齢差別禁止及び高齢者雇用促進法」が対象とする高齢者は、定年慣行を反映して、55歳以上である。
- (3) 「ビジョン2030」は、大統領諮問機関「低出生高齢社会委員会」によって作成された。少子化、高齢化、経済・雇用再生を包含する大規模な長期政策プログラムで、2006年から30年間を展望し、予算総額1100兆ウォン（約140兆円）の支出を予定する。（金早雪 [2007：282-284]）

- (4) 現在、韓国政府は、1人暮らしの高齢者のうち「…高い保健福祉サービス欲求などで保護が必要な1人世帯の老人」を「独居老人」と定義している。その数は、2008年現在、約16万人で、高齢者全体の3.2%に当たる。
- (5) 厳密にいうと、労働能力者にも生活困窮者が広範に存在していたために、放置することはできず、「零細民」という呼称のもとに「保護」を労働能力者にも拡大したが（金早雪 [2009] 参照）、その内容は小規模な日雇就労事業で、1人当たり年間平均就労日数30日にも満たなかった。
- (6) 引用出所は、韓国開発研究院 [1995]。1980～90年代の『保健社会白書』は老人福祉として、「健全な家族制度の維持」と「敬老孝親思想の昂揚」を繰り返して訴えつづけ、毎年、「孝行者」を褒賞するなどの道徳的なキャンペーンや、3世代同居家族への税制面での優遇などもなされた（朴在侃 [2003]）。

## [参考文献]

### 〈日本語文献〉

- ウィレンスキー、ハロルド・L. [1984]（下平好博訳）『福祉国家と平等』木鐸社。
- 堀橋隆文・木村清美・戸谷裕之編 [2009]『東アジアの社会保障』ナカニシヤ出版。
- 小椋正立監修、イ・チョルヒ／シン・グァンホ編 [2009]『韓国における高齢化研究のフロンティア』ミネルヴァ書房。
- 株本千鶴 [2000]「韓国における老齢手当制度と敬老年金制度の形成過程について」（『人文学報』第310号 25-53ページ）。
- 金成垣 [2008]『後発福祉国家論』東京大学出版会。
- 金成垣編 [2010]『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房。
- 金早雪 [2002]「韓国型『福祉国家』への政治社会力学」（朝鮮奨学会『学術論文集』第24集 49-74ページ）
- [2005]「韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換——「福祉革命」の背景、実態および意義——」（宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉——最低生活保障と家族福祉——』研究双書 No.548 アジア経済研究所 73-124ページ）。
- [2007]「大韓民国」（萩原康生・松村祥子・宇佐見耕一・後藤玲子編『世界の社会福祉年鑑2007』旬報社 271-318ページ）。
- [2009]「韓国における生存権保障政策の展開」（鹿児島国際大学『地域社会研究』第10号 故本多健吉教授追悼号 47-79ページ）。
- 鄭在哲 [2005]「韓国の老人福祉法の制定と生活保護法」（日本社会政策学会第111回秋季大会自由テーマ報告）。

朴光駿 [2005] 「老人扶養意識の日韓比較」(『社会福祉学部論集』 創刊号 113-128 ページ)。

〈韓国語文献〉(ハングル順。書名は便宜上、日本の漢字表記とした。また出版地はすべてソウル)  
金淵明編 [2005] 『韓国福祉国家性格論争Ⅰ』 人間과福祉 (日本語抄訳は、韓国社会保障研究会訳『韓国福祉国家性格論争』 流通経済大学出版会 2006年)。

大韓老人会 [2009a] 「大韓老人会現況」(非売品：パワーポイント説明資料)。

—— [2009b] 「韓국의 敬老堂」(非売品：パワーポイント説明資料)。

大韓老人会就業支援センター [2008] 『老人就労優秀事例集』。

大統領諮問・政策企画委員会 [2006] 『先進福祉国家의 비존와 戰略』。

박동식編 [2003] 『高齢化쇼크』 굿인포메이션。

朴在侃 [2003] 『老人福祉家族扶養支援政策』 老人福祉研究叢書 通巻第29号 韓国老人問題研究所。

박차상ほか [2002] 『韓国老人福祉論』 학지사。

保健社会部 (1994年から保健福祉部、2008～10年は保健福祉家族部、2010年から保健福祉部) の白書 (1981年から発刊されるが、年度により『保健社会』『保健社会白書』『保健福祉白書』『保健福祉家族白書』と名称が異なる)。

保健福祉家族部・韓国保健社会研究院 [2009] 『2007年度韓국의社会福祉支出推計와 OECD 国家의老後所得保障体系』。

社会保障審議委員会 (金国道) [1979] 『老人福祉에 관한 研究』。

양재진ほか [2008] 『韓国福祉政策決定過程』 나눔。

禹승호 [2006] 『老後設計白書』 Human & Books。

李영환編 [2005] 『韓国社会福祉運動』 인간과복지。

林鍾權 [1986] 「韓国老人의生活実態와社会保障」(韓国社会保障学会『社会保障研究』 第2号 161-182ページ)。

임춘식 [2001] 『高齢化社会의 挑戰』 나눔출판。

鄭武權編 [2009] 『韓国福祉国家性格論争Ⅱ』 人間과福祉。

参与連帯社会福祉委員会編 [2007] 『韓国社会福祉의 現實과 選択』 나눔。

최현수 [2006] 「老人과 貧困」(韓国都市研究所編『韓国社会의 新貧困』 圖書出版한울 297-331ページ)。

韓国開発研究院 [1995] 『韓国經濟半世紀政策資料集』。

韓国老人福祉施設協会 [1994] 『韓国老人福祉40年史』。

韓国老人人力開発院/卡在寬 [2008] 『第1期 (2004～2007) 老人일자리〔就労〕事業白書』。

韓国社会福祉協議会 [2007] 『福祉韓国 한한 希望의 대장정 : 韓国社会福祉協議会 55年史』。

玄外成 [1994] 『韓国와 日本의 老人福祉政策形成過程』 裕豊出版社。



